

PLANIFICACION Y ADMINISTRACION ELECTORAL

Julio Brea Franco

Constituye el objetivo del presente ensayo recoger algunas ideas y formular sugerencias en relación a la compleja responsabilidad de organizar unas elecciones. Las reflexiones aquí vertidas son producto, en gran parte, de las experiencias acumuladas durante la celebración de las dos últimas elecciones dominicanas, en las que estuvimos directamente involucrados en calidad de funcionario electoral.

Sin duda alguna, los dominicanos tenemos aun mucho que aprender en materia electoral. También nuestras elecciones, al igual que las de otros países hermanos de América, distan mucho todavía de ser un paradigma de organización técnica. Pero precisamente por esto resulta significativo e importante para quienes, por razones profesionales nos dedicamos a este tipo de trabajo, intercambiar ideas y experiencias. De este diálogo podemos salir enriquecidos, pero también enriquecer. Podemos contribuir a la consolidación y al fortalecimiento de un Estado de Derecho en el que imperen y se respeten las libertades públicas y, de manera destacada, el derecho de participar en la vida política de nuestros países.

I. Encuadramiento del tema: Democracia, Funcionalidad y Administración Electoral.

De manera específica, nos ocuparemos de planificación y organización electoral. Este aspecto, no obstante su importancia e incidencia práctica, no ha sido un objeto de estudio tradicional entre los especialistas y expertos electorales. En efecto, la atención se ha concentrado predominantemente en el análisis de la legislación electoral (el denominado Derecho Electoral), en el estudio del comportamiento político del electorado desde la perspectiva sociológica, en la consideración de las consecuencias o efectos políticos de las fórmulas electorales para convertir votos en escaños parlamentarios, en el examen de la reglamentación de

los partidos políticos, en la explicación del sistema de partidos o en el análisis del sistema electoral concebido como un conjunto de instituciones, actores, procedimientos y prácticas informales.

Sobre los sistemas electorales, en sentido amplio, podemos encontrar una variada literatura que configura todo un universo de problemas. Siempre ha existido, existe y, muy probablemente continuará existiendo, un vivo interés por el estudio de las elecciones políticas. Esto es comprensible y justificable: ellas constituyen uno de los momentos centrales de la democracia política. Ahora bien, este interés no es meramente intelectual ni académico. Es un asunto, además, político, y de mucha trascendencia.

Para que una democracia pueda ser implantada no basta la decisión de instaurarla. Existe otro desafío tan importante como la decisión misma y del que es una consecuencia: hacer que la democracia funcione en la realidad. Precisamente por ello es que existe un creciente interés, en el presente, con relación al problema de cómo hacer funcionar una democracia. Y estas preocupaciones no sólo se ventilan en las universidades ni atañe a los científicos políticos, sociólogos, constitucionalistas y juristas. Es un problema que involucra a las élites políticas en cuanto tiene que ver con la permanencia y el futuro mismo de la democracia.

En los últimos años hemos sido espectadores de cómo algunos países están retornando nuevamente al carril democrático. Países que sucumbieron ante la tentación autoritaria, ilusionados quizás con la idea de que con la fuerza y dentro de un esquema de concentración del poder, se podían encarar exitosamente los grandes problemas que los aquejan. El retorno a la democracia en esos países, que recién despiertan de sus horribles pesadillas, se ha estado llevando a cabo con un mayor grado de madurez y realismo. Hay una preocupación palpable de hacer que las instituciones democráticas funcionen. Y si esto sucede en sociedades que habían experimentado la democracia en el pasado, con mayor razón debe existir esta conciencia en países que, sin tradición ni experiencia democrática, después de largos períodos de sometimiento a regímenes dictatoriales, sus pueblos están demostrando el firme deseo de construir su propio futuro en un ambiente de libertad y participación.

Precisamente estos procesos de redemocratización y democratización han reactualizado e impulsado el interés y los estudios sobre el cambio de los regímenes políticos y, en especial, sobre los procesos de transición democrática. Dentro de esta perspectiva de análisis han surgido planteamientos y preocupaciones en torno al problema de la gobernabilidad, esto es, de la funcionalidad de los regímenes democráticos. Es en este marco en el que deben colocarse los estudios y esfuerzos analíticos, así

como las propuestas de mejoramiento de los sistemas de administración electoral.

II. La Celebración de Elecciones en el Tránsito a la Democracia: Instrumentos Fundamentales.

La democracia no es un régimen político estático. Muchas veces se confunde el ideal de la democracia con la realidad de la democracia. El ideal inspira y orienta la creación de una democracia real, pero nunca lo que *debe ser* una democracia se traduce fielmente en lo *que es* o *puede ser* una democracia. Debe primar siempre el realismo para evitar ser arrojados por un perfeccionismo frustrante.

La democracia debe concebirse dinámicamente. Los regímenes democráticos existentes en la actualidad, es decir, las democracias históricas, exhiben diferentes niveles de desarrollo. En efecto, podemos identificar democracias iniciales, democracias medianamente desarrolladas y democracias plenamente consolidadas. Determinar en cuál de estas categorías puede ser clasificada una democracia real determinada, dependerá de una serie de factores y de indicadores políticos y sociales objetivos. Pero no constituye ésta, aquí y ahora, materia de nuestra atención.

Por el contrario, lo que sí interesa destacar es el papel que juegan las elecciones en la fase inicial de la instauración de una democracia. Democracia, participación y elecciones están íntimamente relacionados. Pero si bien las elecciones constituyen un paso importante en ese proceso, no podemos tampoco sobrevalorar su papel. Las elecciones de por sí no crean una democracia. Esta no es un producto terminado; es más bien un artículo en continua elaboración.

Resultará difícil instaurar una democracia, llevar a cabo elecciones libres y competitivas si no está presente el deseo amplio y difuso en la población de alcanzar esa meta. Pero también, si no existe un liderazgo consciente, convencido y comprometido con esa causa.

Iniciar el tránsito a la democracia conlleva grandes esfuerzos que sólo la firme convicción y decisión de quienes asumen la responsabilidad de conducirlo, puede asegurar el éxito. En una fase inicial de arranque democrático, muchas veces los sectores populares más necesitados, que viven atormentados por necesidades tan básicas y elementales para la vida del ser humano, como es la alimentación, la salud, la educación, el empleo y la vivienda, no comprenden ni les interesa la celebración de las elecciones. Ante una realidad tan cruda como ésta, la responsabilidad y el compromiso de quienes dirigen el proceso de democratización es todavía mayor.

Es un gran desafío luchar con tan adversas condiciones sociales y económicas. Pero estas graves dificultades iniciales pueden ser encaradas si existe la visión y convicción del liderazgo político de que es mejor luchar por el bienestar y la justicia social en un marco de libertades y participación. El despotismo siempre se traduce en desilusión. ¿Cuántos pueblos no han terminado más empobrecidos, vejados y humillados que cuando han sido gobernados despóticamente?

Organizar unas elecciones en el inicio de un proceso de democratización requiere la presencia de determinados instrumentos fundamentales. Ante todo de una constitución política lúcida que estimule el desarrollo de los derechos humanos y diseñe una mecánica institucional acorde con la realidad. Hay que disponer, por otra parte, de una legislación electoral elaborada con el deseo y la inteligencia de garantizar la celebración de elecciones sobre una base pluralista y competitiva. Y de manera más concreta, establecer un organismo electoral especializado, concebido para administrar las elecciones y facultado para conocer y decidir sobre las controversias que en ella se susciten.

Este último elemento resulta imprescindible. Un organismo electoral dirigido por personas que gocen de credibilidad pública, por hombres responsables, decididos, valientes y consciente de su misión. Una dirección que auspicie una buena planificación como herramienta para una moderna administración electoral. Que emprenda una sostenida campaña de educación cívica, política y electoral dirigida a motivar y enseñar a participar a la población. Con estas primeras medidas se puede realizar un esfuerzo serio y honesto, pero modesto para encaminar una sociedad toda por el sendero democrático.

No pretendemos alejarnos del objetivo inicialmente trazado al inicio del presente ensayo. Por lo tanto, no haremos referencia a las múltiples facetas que conlleva la elaboración de una constitución y de una moderna ley electoral. Estos son problemas de ingeniería política, esto es, de construcción de un sistema electoral en su estructura jurídica y política. Es sí un aspecto técnico, pero también, un problema de voluntad política. Aún así cabe señalar que una buena legislación electoral es aquella que logra el justo medio entre una ley exageradamente detallada, que podría trabar la organización y el desenvolvimiento material de las elecciones, y una ley tan vaga y general que ofrezca un amplio espacio para una interpretación antojadiza y acomodaticia.

III. Para Organizar unas Elecciones: Organismo Electoral y Planificación

De acuerdo a la teoría democrática, las elecciones se conciben como un método mediante el cual la mayoría de los ciudadanos o electores de

un Estado escogen, entre varias opciones alternativas, a un conjunto de candidatos, presentados por diferentes agrupaciones, para ocupar y ejercer las distintas funciones del gobierno. Estos candidatos prometen y se comprometen, en el caso de ser seleccionados, a materializar un programa de acciones gubernamentales dentro de un período de tiempo determinado.

Las elecciones, entonces, implican la materialización de una serie de actividades concatenadas que se llevan a cabo en etapas, es decir de manera sucesiva. Estas etapas deben ser concebidas como un todo dinámico, esto es, como un proceso. En cualquier proceso electoral participan varios actores: los que tienen el derecho de elegir (los electores), los que tienen el derecho de proponer candidatos (los partidos políticos), los individuos que han sido propuestos y que compiten por los distintos cargos públicos (los candidatos).

Las relaciones entre los electores, los partidos y los candidatos deben llevarse a cabo de acuerdo a determinadas reglas y procedimientos. Estas disposiciones normativas que regulan la competencia electoral, están contenidas en documentos escritos dotados de autoridad jurídica: la constitución, la ley electoral y leyes complementarias, así como los reglamentos que detallan y desglosan a su vez los preceptos legales.

Todo este concierto de actores, reglas y procedimientos debe ser coordinado, dirigido y arbitrado, es decir, debe ser administrado. Como cualquier competencia, también las elecciones deben ser obviamente organizadas antes de su celebración, debe velarse para que no se violen las reglas legales durante todo el proceso y deben resolverse antes, durante y después los conflictos, reclamaciones y desacuerdos que pudieren surgir.

Como ya se consignara, para materializar unas elecciones debe existir un organismo encargado de administrarlas y juzgar las controversias. Este organismo (que puede denominarse de diferente manera: tribunal, comisión, consejo, junta), por sus funciones, se convierte también en un actor del proceso electoral. Su papel o rol es de mucha importancia, ya que incide directamente en el éxito o fracaso de las elecciones. No es el único responsable, pero sí tiene mucha responsabilidad.

Como son múltiples y muy variadas las acciones que deben realizarse para organizar unas elecciones, esta labor no puede improvisarse. Hay que determinarse previamente *qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo*. En otras palabras, antes de ejecutar las acciones se debe planificar. Administrar implica manejar recursos humanos y económicos para alcanzar, mediante la realización de actividades concretas, un producto o meta final. Entonces, no se puede administrar bien sin una buena planificación. Esta ayuda a prever problemas, que siempre surgen en la ejecución, y a ingeniar soluciones alternativas para resolverlos.

IV. El Organismo Electoral y el Ambiente Político

Como la coordinación, dirección y arbitraje de las elecciones debe ser responsabilidad de un organismo especializado, a él le corresponde planificar y administrar el proceso siempre de acuerdo, claro está, con la legislación electoral. Ahora bien, el organismo electoral es un actor del proceso, como ya se dijera. El proceso electoral no es más que una competencia política, es decir, una confrontación pacífica por la conquista de posiciones de poder. En consecuencia, el organismo electoral, llega un momento en que se coloca en el centro de la disputa electoral precisamente por ser el árbitro de la competencia.

La pugna de intereses que se verifica en las elecciones convierte al organismo en un blanco perfecto para las presiones e intentos de manipulación provenientes de distintos sectores. La naturaleza del proceso electoral y el rol central que ocupa el organismo, lo expone a un condicionamiento político externo que muchas veces influye y determina el grado de éxito o fracaso de las elecciones. Por eso se subrayó que el organismo electoral no es el único responsable de las elecciones.

Esta visión del proceso electoral como proceso político nos induce a identificar y diferenciar otros actores. En efecto, además de los actores políticos-electorales (los que participan formal y abiertamente en la competencia), existen otros que expresan y representan intereses, que muchas veces tienen mayor capacidad de presión que aquellos: el poder ejecutivo, los militares, la iglesia, la oligarquía, los grupos económicos, la potencia que domina el área geográfica, la prensa, los sindicatos, las asociaciones profesionales, etc.

Todo este conjunto de actores, formales e informales, se conjugan y generan la coyuntura político-electoral. El organismo electoral, entonces, tiene y debe manejarse dentro de este contexto y tratar de llevar a puerto el proceso electoral de manera que su resultado sea el mas fiel reflejo de la escogencia mayoritaria de los electores. Por ello son importantes las cualidades personales de los directivos del organismo, sobre todo, en un contexto de bajo nivel de institucionalización.

Cualquier esfuerzo que se haga para planificar y administrar adecuadamente unas elecciones debe tener una clara conciencia de esta realidad. Lo que se quiere decir es que la planificación no es una panacea, no es un remedio o una fórmula mágica que sirve para enfrentar y resolver todos los problemas exitosamente. Muchas veces sucede que, aún siendo muy buena la planificación, en el proceso se suscitan situaciones que escapan a las posibilidades reales de solución de los administradores electorales. La planificación electoral es tan sólo un instrumento de trabajo que ayuda al éxito organizativo de las elecciones, pero tiene sus limitaciones.

V. Condiciones para el Exito: Educación Cívica, Credibilidad Pública y Planificación.

Las condiciones para que un proceso electoral resulte exitoso son múltiples. Están por una parte, los factores estructurales que no se pueden cambiar muy fácilmente y que son los que caracterizan una sociedad determinada (niveles de desarrollo económico, social, político, cultural). Por otra parte, encontramos factores situacionales o de contingencia, es decir, circunstanciales. No pretendemos analizarlos ahora. Tan solo debemos volver a insistir que el organismo electoral está inmerso en un ambiente político determinado; que está condicionado por el grado de desarrollo de la sociedad así como por la singularidad del momento político en que se celebran las elecciones.

Ya hemos apuntado cómo la celebración de unas elecciones presupone la existencia de un deseo de participación popular. Ahora bien, en primeras experiencias electorales durante el tránsito a la democracia es muy probable que ese deseo no se encuentre presente de manera abierta. No puede estarlo cuando a las masas populares se les ha privado o no se le ha brindado la posibilidad de generarlo, manifestarlo y desarrollarlo.

Ante esta situación hay que tomar medidas e iniciativas para llevar a cabo un programa amplio de educación cívica. Esta tarea corresponde al gobierno, al organismo electoral, a los medios de comunicación social, pero también a los líderes políticos y a los mismos candidatos presidenciales, congresionales y locales. La oratoria política en una etapa de transición democrática, cuando no ha existido una experiencia previa, debe concebirse en términos educativos para lograr una efectiva comunicación con las masas. Y este es un reto a los líderes políticos o a aquellos que aspiran construir liderazgos nacionales.

Además de esta ingente y sostenida labor de educación cívica, para que los resultados de unas elecciones sean acatados pacífica y voluntariamente, esto es, que gocen de legitimidad, el árbitro electoral debe ganarse la credibilidad y la confianza de la población, de las agrupaciones políticas y del liderazgo político. Si el organismo responsable de administrar las elecciones no logra obtener la confianza pública, el resultado de las elecciones carecerá de legitimidad. Se le interpretará como un mero recurso para legalizar maniobras fraudulentas. Pero también se debe tener en cuenta que siempre habrán inconformes y acusadores de fraude. Lo importante es el grado y la calidad del apoyo público.

La credibilidad del organismo electoral es esencial para el arbitraje de las elecciones. Pero esta confianza es a su vez, un resultado en cuyo logro juega un papel importante las personalidades de sus directivos. Estos deben tener una firme convicción democrática, un fino sentido de justi-

cia, sensibilidad política, coraje, responsabilidad y equidistancia política. Con estas cualidades, y con un buen equipo de trabajo y una adecuada planificación, se puede ganar confianza pública. De las actuaciones del organismo y de su trabajo dependerá, entonces, lo que pueda lograr.

Si se condensan todas estas condiciones es posible enfrentar y contrarrestar las dificultades, los obstáculos y las presiones provenientes del ambiente político externo. Aquí la planificación electoral se convierte en una excelente herramienta para una buena administración. Unas elecciones bien planeadas y organizadas dentro de las posibilidades reales de la sociedad en que habrán de celebrarse, de sus estrecheces económicas, de su bajo nivel educativo, se puede contribuir a despertar el interés popular en la participación y en el ejercicio de los derechos políticos.

VI. Cómo Planificar unas Elecciones.

Ya se ha dicho que las elecciones constituyen un proceso. Es frecuente encontrar en las legislaciones electorales disposiciones específicas para cada una de sus etapas. Por ello resulta fácil identificarlas y analizarlas dentro de su orden lógico. Es sólo a partir de esta visión del proceso electoral, cuando se pueden dar los primeros pasos para ensamblar un plan general de organización electoral. Conviene entonces iniciar con una descripción de cada etapa.

Como proceso dinámico, las elecciones pueden descomponerse en siete (7) etapas distintas: convocatoria, presentación de candidatos, campaña electoral, votación y escrutinio de los votos, resolución de las controversias y proclamación de los candidatos elegidos. No siempre en las leyes electorales se presentan estas etapas tan nítidamente diferenciadas. Pero independientemente, ellas constituyen los principales momentos que se suceden en la materialización de unas elecciones. Veámoslas en detalle:

1) Convocatoria de las elecciones

Toda consulta electoral es precedida por una convocatoria formal de las asambleas electorales, es decir, del conjunto de electores. Los electores son los ciudadanos titulares del derecho de elegir que hayan sido previamente inscritos o empadronados en las listas, registro o censo electoral. La convocatoria abre formalmente el proceso electoral. En ella se dispone, mediante una ley, un decreto o un acto especial del organismo electoral el tipo y la clase de elección (presidencial, legislativa o local), la fecha en que habrá de celebrarse y los cargos que deberán ser cubiertos en la misma.

2) Presentación de candidatos

Una vez convocadas las asambleas electorales, se abre el plazo para la inscripción de los candidatos a los cargos electivos. El derecho de proponer candidatos lo establece la ley electoral y regularmente se le otorga a los partidos políticos. También se le puede conceder a agrupaciones políticas accidentales (creadas con esa finalidad) que en tal virtud pueden hacer postulaciones de candidatos independientes. Los partidos políticos deben haber sido registrados previa y adecuadamente. Con su registro o reconocimiento, los partidos se constituyen en entidades jurídicas. Lo mismo debe ocurrir con las agrupaciones accidentales: si cumplen con las formalidades y requisitos, son autorizadas a proponer candidatos.

3) Campaña electoral

La presentación de los candidatos no siempre se verifica antes de la apertura de la campaña electoral. Muchas veces ocurre después de su inicio. La campaña electoral es el período de tiempo destinado a que los partidos, agrupaciones y candidatos puedan llevar a cabo las labores de proselitismo político, es decir, presentar sus ideas y programas y captar las simpatías de los electores. La campaña electoral brinda las oportunidades para la discusión de los problemas que aquejan al país. Durante esta etapa del proceso electoral resulta imprescindible la existencia de un clima de respeto a las libertades políticas, de manera que todos los candidatos puedan desenvolverse en igualdad de condiciones. Regularmente, la campaña exacerba las pasiones y los ánimos y por esto ocurren lamentables hechos de violencia. Si el gobierno está interesado realmente en auspiciar unas elecciones libres y competitivas su papel consistirá en mantener el orden público y no en reprimir a los candidatos de la oposición. La campaña electoral se realiza en un plazo determinado, pero esto no siempre ocurre. Es muy frecuente que la propaganda se inicie mucho antes de lo que establece la ley.

4) Votación

La campaña electoral concluye por lo regular dos (2) días antes de la votación. Con esta disposición lo que se pretende es que los electores puedan disponer de una jornada de reflexión para tomar, si no lo han hecho aún, la decisión de por quién votarán. La votación es el gran día, el momento culminante de todo el trabajo de organización. Durante diez (10) o doce (12) horas los electores acuden a sus respectivos lugares de votación para depositar en las urnas, la papeleta o boleta electoral en la que se consignan los candidatos de los partidos. Durante el día de la votación debe haber una vigilancia especial para evitar infracciones al orden público.

5) Escrutinio de los votos

Cerradas las votaciones se inicia en cada lugar de votación, la apertura de las urnas y el examen de cada boleta electoral con el fin de de-

terminar la cantidad de votos obtenidos por cada candidato o partido. Esta operación se realiza en presencia de los representantes de cada partido. Una vez determinado el resultado, éste se consigna en formularios oficiales. Se inicia de esta manera el proceso de conteo o cómputo electoral, que se compone de varias fases: conteo preliminar, cómputo provisional y cómputo definitivo. El conteo electoral preliminar consiste en avances informativos sobre los resultados de la votación que se hacen de conocimiento público horas después de concluido el escrutinio en las mesas receptoras de votos. El cómputo electoral provisional, a diferencia del preliminar, tiene valor jurídico y se realiza en los órganos de administración y justicia electoral a nivel local.

6) Resolución de las controversias

El cómputo electoral provisional se notifica a todos los partidos y agrupaciones participantes en las elecciones. Con esta notificación se abre el plazo para que los inconformes puedan presentar sus reclamaciones o recursos de impugnación en primera instancia y, posteriormente, recurrir en apelación ante el órgano electoral central. En un sistema electoral en el que los órganos de administración electoral son independientes y tienen funciones especializadas, las decisiones del órgano central son definitivas, es decir, no hay posibilidad de recurso alguno.

7) Proclamación de los candidatos elegidos

Dirimidas y decididas todas las reclamaciones interpuestas por los partidos, agrupaciones y candidatos, se procede a elaborar la relación definitiva del resultado de la votación y a determinar los candidatos que resultaron ser elegidos. Para ello se aplica la fórmula matemática establecida en la ley electoral que puede ser de tipo mayoritario o proporcional. La proclamación se materializa con la entrega de los certificados o credenciales de elección. De esta manera concluye formalmente el proceso electoral.

Como se aprecia de esta visión sucinta de las etapas del proceso electoral, la planificación de unas elecciones debe incluir todas estas actividades. Ahora bien, un plan general de organización electoral tiene necesariamente que ser mucho más detallado y desglosado que una ley electoral. Cada etapa del proceso electoral se descompone en áreas de trabajo, en núcleos de actividades y en actividades específicas. Por lo tanto, la versión final del plan será mucho más compleja y deberá incluir otros elementos no previstos en la ley.

Planificar unas elecciones no es una labor sencilla. Hay que ensamblar muchas actividades, adiestrar a muchas personas y resolver problemas de logística. No podemos olvidar que en las elecciones se involucran, directa o indirectamente, un considerable número de personas, entre fun-

cionarios y empleados electorales, personal de las mesas o lugares de recepción de los votos, candidatos y electores. Todo esto crea un gran problema de gerencia y coordinación. Por otra parte, por ser un evento tan masivo, el proceso electoral cuesta dinero y esos recursos económicos deben ser presupuestados con precisión y administrados con rigurosidad, sobre todo en países en vías de desarrollo en los que precisamente no abundan.

Se ha dicho muy acertadamente que organizar unas elecciones es parecido a poner en órbita una cápsula o un transbordador espacial. Para construir el aparato se requiere ensamblar cientos y cientos de partes que demandan el trabajo de mucha gente entrenada para que todo pueda estar listo el día del lanzamiento y éste salga bien. Pero hay una diferencia muy importante: si antes del lanzamiento del cohete se presenta algún problema o desperfecto, puede ser pospuesto. Por el contrario, en el caso de las elecciones no. Postergarlas dos o tres días antes de su celebración puede ocasionar graves dificultades políticas. Si los funcionarios electorales fallan en su trabajo, las elecciones no se pueden posponer. Por eso las labores de administración electoral son de mucha responsabilidad y crean mucha tensión.

Cualquier esfuerzo dirigido a planificar unas elecciones debe iniciar elaborando, como primer paso, un inventario de todas las acciones y tareas que habrán de realizarse antes, durante y después del proceso electoral propiamente dicho. Con este inventario se procede entonces a calendarizar los trabajos. Como la legislación electoral dispone de una serie de plazos que deben ser cumplidos y respetados al pie de la letra, ella sirve como orientación y pauta. Con el inventario de las actividades y las fechas en que habrán de realizarse, se puede comenzar el ensamblaje del plan de organización.

El segundo paso consiste en describir y detallar lo más posible cada una de las actividades. A mayor detalle, mayor seguridad y posibilidad de control podrá alcanzarse en la gerencia y ejecución del plan. Para cada actividad de las incluidas en el plan, se debe especificar con claridad:

- los objetivos que se persiguen, esto es, lo que se desea y se debe alcanzar;
- la descripción de las tareas a realizar, es decir, qué se debe hacer y cómo hacerlo;
- el tiempo de realización: cuándo debe iniciarse la actividad y cuándo deberá ser concluida;
- quién será el responsable del trabajo y quiénes participarán en su ejecución;

- quién será el supervisor de las labores;
- el costo de la actividad, es decir, el presupuesto de gastos.

Teniendo en cuenta las principales áreas de trabajo y los núcleos de actividades que deberán realizarse, un plan de organización electoral puede ser concebido en tres fases distintas: prevotación, votación y escrutinio y conclusión del proceso electoral. Con la finalidad tan solo de brindar una visión panorámica e ilustrativa, y sin pretensiones de que la relación sea completa, se ofrece a continuación, a guisa de enunciados, las principales áreas y núcleos de actividades principales:

FASE DE PREVOTACION

o Registro e identificación de electores

El registro previo de electores constituye un instrumento imprescindible para llevar a cabo unas elecciones. Este registro o censo electoral permite organizar territorialmente las elecciones. Cada elector debe ser asignado a un lugar determinado de votación y sólo puede votar si su nombre se encuentra en la lista depositada en ese colegio o mesa de recepción. Con esto se persigue evitar el voto múltiple, maniobra obviamente fraudulenta. El registro de electores es fundamental en un sistema electoral. Un registro sin duplicidades de nombre, esto es, "limpio", no se puede hacer en poco tiempo. Disponer de un archivo, por ejemplo, de alrededor de un millón de electores, plantea grandes problemas técnicos y organizativos que exigen el uso de computadoras. Por otro lado, la identificación del elector está íntimamente relacionada con el registro de los hechos y actos de la vida civil: nacimiento, fallecimiento y matrimonio, divorcio, adopción, etc. En la mayoría de los países subdesarrollados existen muchos obstáculos para implantar un efectivo sistema de identificación ciudadana. El bajo nivel cultural de amplios sectores de la población es un factor que atenta y dificulta la estructuración de un registro electoral. Además, el censo electoral está en continuo movimiento, es un sistema con flujos de entrada y de salida: personas que alcanzan la edad para ser electores, fallecimientos y cambios de residencia. Organizar un registro electoral conlleva un trabajo enorme. En el caso de unas primeras elecciones se puede utilizar el sistema de identificación existente y tomar medidas para su mejoramiento. En el caso de que esté organizado el registro electoral, el plan de organización debe incluir todas las actividades de revisión y actualización de las listas electorales, así como su impresión,

distribución en los lugares de votación y su amplia difusión para que cada elector pueda saber con antelación dónde deberá acudir para votar.

- o Inscripción y registro de partidos y agrupaciones políticas;
- o Apertura del proceso electoral y determinación de los cargos electivos;
- o Designación del personal de los órganos de administración y justicia electoral locales;
- o Procedimiento de recepción y verificación de las propuestas de candidatos;
- o Selección y adiestramiento del personal de los colegios y mesas receptoras de votos;
- o Determinación, adquisición y distribución del equipo y materiales electorales;
- o Diseño del procedimiento operativo para el conteo electoral preliminar;
- o Montaje del sistema de comunicación entre la sede del organismo central y los órganos locales;
- o Estructuración y adiestramiento del equipo de dirección, ejecución y supervisión de la organización de las elecciones;
- o Diseño, impresión y distribución de las boletas electorales;
- o Diseño, impresión y distribución de los formularios electorales oficiales para recoger los resultados electorales;
- o Implantación de un sistema de seguridad para todos los locales electorales.

-Educación y comunicación pública

- o Diseño y ejecución de una campaña de educación y motivación cívica electoral;
- o Diseño y ejecución de un plan de relaciones públicas, en general, y con los medios de comunicación en especial;

- o Diseño de un programa de informaciones electorales.
- Presupuestación y administración financiera
 - o Presupuestación económica de la organización de las elecciones;
 - o Diseño y ejecución de un sistema de administración y control presupuestario.

FASE DE VOTACION Y ESCRUTINIO

- o Escrutinio de los votos y ejecución del procedimiento operativo del conteo electoral preliminar.
- Comunicación pública de los resultados electorales
 - o Diseño y ejecución de un plan de información y divulgación de los resultados electorales preliminares;
 - o Creación de un centro de prensa para periodistas nacionales y extranjeros;
 - o Programación de las transmisiones de radio y televisión oficial bajo responsabilidad del organismo electoral central;
- Observadores extranjeros
 - o Diseño y ejecución del programa de actividades para los observadores extranjeros invitados a presenciar las elecciones.

FASE CONCLUSIVA DEL PROCESO ELECTORAL

- Cómputo electoral provisional
 - o Ejecución del cómputo provisional en los órganos electorales locales;
 - o Determinación preliminar de los candidatos elegidos.
- Reclamaciones e impugnaciones de los resultados electorales
 - o Conocimiento y decisión de los recursos de reclamación de los resultados electorales en los órganos electorales locales;
 - o Conocimiento y decisión de los recursos de apelación en el organismo central electoral.

—Comunicación pública

- o Relaciones con los medios de comunicación y flujo de informaciones sobre el conocimiento de las reclamaciones.

—Publicación de los resultados electorales

—Proclamación de los candidatos elegidos

- o Determinación de los candidatos elegidos mediante la aplicación de las fórmulas electorales;
- o Confección y entrega de los certificados y credenciales de elección.

—Evaluación final

- o Evaluación del diseño y ejecución del plan organización electoral;
- o Aplicación de los reajustes del plan de organización;
- o Elaboración de la memoria general del proceso electoral.

Esta relación ilustrativa comprende tan solo doce (12) áreas de trabajo y alrededor de treinta y dos (32) núcleos de actividades. Cada núcleo se desglosa a su vez en actividades, acciones y tareas específicas. Como para cada una de ellas se señala el responsable de la ejecución, así como el supervisor y el tiempo en que ha de ser realizada, en todo momento se puede controlar la marcha de las labores organizativas y detectar quiénes están haciendo bien o mal su trabajo, qué área necesita ser reforzada o qué actividad reformulada. De esta manera, el plan de organización resulta de una utilidad inestimable como instrumento de control.

El plan general de organización electoral debe estar disponible por lo menos un año antes de la celebración de las elecciones en situaciones normales. Su elaboración debe ser responsabilidad de un equipo de trabajo, a cuyas cualidades y condiciones se hará referencia más adelante. Pero conviene señalar, por ahora, que la participación directa de cada integrante del equipo de trabajo en la planificación de las elecciones permite la creación de un espíritu de cuerpo, de manera que éste pueda actuar efectivamente como equipo.

Como se aprecia, para planificar unas elecciones es mucho lo que debe pensarse y escribirse antes de iniciar los trabajos de organización.

Pero este trabajo previo produce incalculables beneficios en la ejecución del plan. Por lo pronto, crea mucha seguridad en quienes tienen la responsabilidad de organizar las elecciones: se sabe de antemano todo lo que habrá de hacerse. Además, se puede evitar el sobrecargo de trabajo, en un ambiente como el reinante en la fase de prevotación, caracterizado por las presiones y las tensiones.

Una vez ensamblado el plan de organización, éste se convierte en una especie de manual de administración electoral que, evaluado y revisado periódicamente puede servir para futuras elecciones. Su confección es entonces una inversión rentable y un medio de institucionalización electoral.

VII Cómo Ejecutar el Plan: El Equipo

De poco sirve disponer de un plan general de organización electoral si no se ejecuta, si no se dispone de un equipo humano para llevarlo a cabo. Este aspecto es tan importante como el mismo plan. Como la planificación y administración de las elecciones debe corresponder a un organismo electoral central con funciones, además jurisdiccionales, debe poner mucha atención en su diseño institucional. En efecto, en el organismo se deben deslindar claramente las atribuciones de administración electoral, propiamente dicha, y las funciones de justicia electoral. No pueden recaer en las mismas personas las responsabilidades de organizar las elecciones y juzgar los problemas que surjan como consecuencia de ella. Si no se separan estas atribuciones se presentará una confusión de funciones en el organismo electoral que no beneficia la celebración de las elecciones,

Un esquema de diseño institucional adecuado podría ser la creación de un Tribunal Supremo de Elecciones compuesto por cinco (5) miembros y una Dirección General de Administración Electoral. El Tribunal fungiría como supervisor de la Dirección General que, como consecuencia debe responder ante él. Partiendo de este elemental principio de la división del trabajo se evitaría que el Tribunal sea simultáneamente juez y parte.

Suponiendo que este diseño institucional haya sido adoptado, el primer paso que debe darse para la constitución de un equipo de trabajo consiste en la designación de la persona que ocupará el cargo de Director de Administración Electoral. Esta debe ser preferiblemente profesional, políticamente equidistante, esto es, no tener ningún tipo de militancia político-partidaria y tener conocimientos de planificación, presupuestación, gerencia y control administrativo. Inicialmente no tiene que ser un especialista en cuestiones electorales ni un economista especializado

en presupuesto y administración. Conviene además que sea una persona relativamente joven que aprecie la importancia de su trabajo y le preocupe su reputación profesional. Debe tener conciencia de la gran responsabilidad que asume y que deberá enfrentarla con energía, pero con madurez.

Una vez seleccionado este funcionario se debe proceder a seleccionar el personal que integrará el equipo a nivel directivo en las distintas áreas de trabajo. Este equipo que no debería ser muy numeroso, quizás no más de diez (10) personas sería la cantidad recomendable, bajo la dirección del Director de Administración Electoral, sería el responsable de diseñar el plan de organización electoral y de ejecutarlo. Como las elecciones tienen necesariamente que ser descentralizadas, también en los órganos electorales intermedios las funciones de administración deben ser responsabilidad de un director local supeditado a la Dirección General. De esta manera se estructuraría un equipo de trabajo a nivel nacional, lo que permitiría alcanzar un buen nivel de coordinación.

La labor de los administradores electorales es una de las más arduas e ingratas. El trabajo es mucho, hay que realizarlo en un ambiente de tensión y presiones políticas y no se obtiene regularmente el reconocimiento público. Los que pierden las elecciones casi siempre acusan de parcialidad a los administradores o critican su trabajo. Los que obtienen la victoria tampoco reconocen: consideran que tenían ganadas las elecciones y que no tuvo importancia ni incidencia el nivel de organización logrado. Sólo los que han realizado este tipo de trabajo comprenden su significación, trascendencia y los sacrificios que conlleva.

Pero no obstante las dificultades, la peligrosidad y la ingratitud, el ser funcionario o administrador electoral es importantísimo para llevar a cabo un proceso electoral como un medio para la implantación de un régimen democrático. Es solo con esta firme convicción, y la de sentirse útil a los intereses nacionales del país que se puede aceptar el desafío personal de involucrarse con seriedad en la organización de unas elecciones políticas.

Por todo lo expuesto se aprecia cómo organizar unas elecciones es una responsabilidad compleja. Pero si bien lo es, no quiere esto significar que no sea posible lograrlo con esquemas modernos de administración electoral. Para quienes se inician en este tipo de experiencia, la visión panorámica que se ha presentado puede abrumar. Sin embargo no se puede pretender la perfección. Como toda acción humana, la celebración de elecciones exige mucho realismo y sentido de posibilidad. El tránsito a la democracia es un camino largo, difícil y lleno de obstáculos. No se pueden hacer milagros. Hay que trabajar con ahínco y tesón. Para que sobre una base de libertad y participación se puedan alcanzar las condiciones materiales fundamentales que dignifiquen la vida del ser humano.